

論説 在外選挙の選挙法上の問題点（二）

著者	戸波 江二
雑誌名	筑波法政
巻	20
ページ	23-49
発行年	1996-03
URL	http://hdl.handle.net/2241/00155848

在外選挙の選挙法上の問題点(二)

戸波江二

目次

I	在外選挙の原則
II	在外選挙人の資格
III	在外選挙の実施される選挙
IV	選挙区
V	選挙期日……………以上前号
VI	投票
VII	在外選挙の実施上の問題点
VIII	在外選挙に関する一般の問題点
IX	在外選挙の評価……………以上本号

VI 投票

(一) 国内選挙における投票

選挙は投票によって行われる（公選三五条）。投票については、選挙の原則を妥当させるために、さまざまな原則がたてられている。すなわち、①一人一票主義（公選三六条、ただし、選挙区制の並立との関係で、それぞれの選挙について一票をもつ）、②投票所での投票主義（同四四条）、③投票用紙公給主義（同四五条）、④秘密投票主義（同四六条五項、五二条等）、などである。かつて原則であった投票自書主義は、一九九四年の公選法改正によって、原則として記号主義に置き換えられたが、候補者一名をみずから選択して投票することには変わりはない。

これらの原則によらない例外的投票方法として、代理投票と不在者投票があり、さらに、不在者投票の一環として、重度の障害のある選挙人に認められている郵便投票制度がある。これらの制度は、在外選挙制度を導入するうえで参考になる。

(1) 代理投票

代理投票は、「身体の故障又は文盲により」、自ら投票用紙に記号等を記載することができない選挙人のために、代理人による投票を認める制度である（公選四八条）。代理投票の申請があった場合に、投票管理者は補助者二名を選任し、その一名が投票記載所で選挙人が指示する候補者の氏名を記載し、他の一名はそれに立ち会う。

(2) 不在者投票

不在者投票の制度は、一定の事由によって、「選挙の当日自ら投票所に行き投票をすることができない」選挙人に、投票日の前にあらかじめ、不在者投票管理者の管理する投票を記載する場所において投票の記載を行わせる制度である（公選四九条）。不在者投票の期間は、原則として公示・告示の日から選挙の期日の前日までであり、この期間内に不在者投票を行う。

不在者投票は、「不在者投票管理者の管理する投票を記載する場所において」行わなければならない（公選四九条）、実際の投票の場所は、不在者投票の事由に応じてさまざまである。まず、①名簿登録地の市町村において不在者投票をする場合には、選挙人は、登録市町村の選挙管理委員会の委員長に対して、直接または郵便によって投票用紙および投票用封筒を請求し、不在者投票期間中に、不在者投票管理者（選挙管理委員会の委員長）の立会いの下で、投票を行う。次に、②名簿登録地以外の市町村において不在者投票をする場合には、選挙人は、郵便により投票用紙等を請求し、受領した投票用紙等を不在者投票管理者（所在地または居住地の市町村の選挙管理委員会の委員長）に提出して投票を行う。③病院・老人ホーム・身障者保護施設等に入院・入所中の選挙人、監獄・代用監獄・少年院・婦人補導院等に収容中の選挙人についても、①②と同様の投票用紙等の請求によって、不在者投票をすることが認められている。この場合の特徴は、病院長や監獄長が不在者投票管理者になることである。また投票用紙等の請求は、選挙人本人が行うほかに、不在者投票管理者が入院・入所中の選挙人に代わって代理請求をすることができる。

(3) 船員についての特例

船員についての特例は、とくに参考になる。船員は、前記①②の要領で不在者投票をすることもでき、前記③の要領で乗船中の船舶の船長を不在者投票管理者として船舶内で不在者投票をすることもできる。さらに、不在者投票の

期間中、指定を受けた遠洋航行の船舶に乗船している船員は、衆議院議員選挙と参議院議員選挙にかぎって、船舶上で不在者投票をすることができる。この場合、船員から不在者投票の申出を受けた船長は、出航前に指定港所在の選挙管理委員会から投票用紙等の交付を受け、船員の申出に基づき不在者投票期間内に投票させることになる。そして、指定船舶が国内の港に帰った場合に、船長は、投票用紙等を指定港所在の市町村の選挙管理委員会の委員長に送致しなければならぬ。⁽²⁾

なお、船員は、選挙人名簿に登録されると「選挙人名簿登録証明書」の交付を受けるが、この証明書は船員が不在者投票のために投票用紙を請求する場合には常に提示しなければならないとされている。

(4) 郵便投票

身体に重度の障害のある選挙人は、その現在する場所において投票用紙に投票の記載をし、それを郵送する方法によつて不在者投票を行うことができる（公選四九条二項）。この郵便投票の手続によるには、選挙人が「郵便投票証明書」（有効期間四年）の交付をあらかじめ受け、この証明書とともに投票用紙等を請求し、その現在する場所で、受領した投票用紙に候補者の氏名を記載し、それを市町村の選挙管理委員会の委員長に対して郵便で送付する。

(二) 在外選挙における投票

諸外国の在外選挙では、投票の方法として、①代理投票、②郵便投票、③在外公館での投票、の三つがとられており、また、それらが併用される場合も少なくない。アメリカでは郵便投票、イギリスでは代理投票、フランス大統領は在外公館投票、下院は代理投票、ドイツは郵便投票、スイスは郵便投票、カナダは郵便投票、オランダは代理投票

と郵便投票、スウェーデンは在外公館投票（一部郵便投票）、オーストラリアは郵便投票と在外公館投票、がそれぞれ採られている。⁽³⁾ 昭和五八年案では、在外公館での投票のみを予定していた。

(1) 代理投票

代理投票は、在外選挙人が本国に居住する代理人を指定し、その代理人が在外選挙人自身の選挙区の投票所で投票するという制度であり、イギリスでとられている。在外公館での代理人による投票を認めるフランスのような例もある。⁽⁴⁾ なお、国内選挙での代理投票は、身体の故障または文盲の人たちのために、投票所で補助人によって投票の記載がなされるものであり、在外選挙において行われる代理投票とは異なる。

代理投票の長所としては、投票手続が簡便で誰でも利用することができ、在外選挙の実施がきわめて容易になることである。しかし、その欠点として、①投票の秘密が守られないこと、②不正投票の可能性があること、などがある。さらに、本人以外の者が投票所で本人に代わって投票するという制度は、日本国民の選挙に対する意識に適合しないきらいがある。代理投票制度は一つの可能な制度ではあるが、日本の在外選挙における投票方法として一般に支持されないのではないかと思われる。しかし、他の制度では効果的な在外投票が確保されない場合には、代理投票の導入も考慮されるべきであろう。

(2) 郵便投票

郵便投票は、在外選挙人が本国ないし在外公館から投票用紙の交付を受け、記入のうえ本国の選挙区に郵送するという方法である。投票用紙を在外公館に郵送し、それを本国に送付するという制度を併用する国も多い（アメリカ、ドイツ、オランダ等）。郵便投票は、諸外国では最も一般的であり、それを採用していない国はきわめて少ない。⁽⁵⁾

郵便投票の長所は、投票手続が簡便であつて手数もかからず、在外選挙人にとつても利用が簡単であることである。これに対して、その欠点としては、①不正投票の可能性があること、②本国への送付という方法では、郵便事情の悪い国では投票期日に間に合わないおそれがあること、などが挙げられる。

郵便投票は、在外選挙制度に最も適した投票方法であるように思われる。けだし、世界各地に散在している在外選挙人の多くにとつては、定められた投票の場所（在外公館）に赴くことは時間的に困難な場合が多く、その人たちのためには郵便による投票を認めることが望ましいからである。在外公館での投票のみを認めていた昭和五八年案⁽⁶⁾に対しても、郵便投票を併用するように求める国民の声はなお強くみられたところである。また、郵便投票制度は、国内選挙においても重度の身体障害者のためにすでに行われているので、それに倣つて在外選挙に郵便投票を導入することとは比較的容易である。さらに、最近の外国郵便事情は、その迅速性と確実性の点で飛躍的に向上しているといわれていることも留意されよう。

ただし、郵便投票の実施にあつては、選挙の公示から投票日まで時間が切迫していることとくに配慮しなければならない。つまり、衆議院議員選挙の公示日から投票日までは一二日間、参議院議員選挙の公示日から投票日まで一七日間しかなく、その間に外国からの投票が日本に到着しなければならぬという厳しい時間的な制約がある。郵便投票の具体的方法をさらに工夫するとともに、他の投票方法との併用やファックス投票などの新しい投票方法が考案されるべきである。

(3) 在外公館での投票

在外公館での投票は、在外選挙人が在外公館で投票を行い、投票用紙は在外公館の責任で本国へ送付されるという

ものである。諸外国でも在外公館での投票を認める例があるが、その際には一般に郵便投票と併用されている。⁽⁷⁾昭和五八年案では、「投票は、選挙の公示・告示日から選挙の期日の五日前までの間に、在外公館で投票する」とされていた。

在外公館での投票の長所は、選挙手続を規則に則って進めることができ、厳正な選挙が可能となることである。不正投票のおそれはほぼないと考えられる。また、在外公館が近くにある在外選挙人にとっては、投票が容易であるという利点もある。それに対して、欠点としては、①在外選挙人は在外公館に出向かなければならず、事実上在外公館近辺に居住している選挙人しか投票できなくなる、②日本国民の多い地域では在外公館に在外選挙人が集中し、大きな混乱の生ずるおそれがある、③在外公館の設備ないし人員によっては投票が円滑に行われないこともありうる、④治安の悪い国では、多数の日本人が在外公館に集まることとの関係で安全が脅かされるおそれがありうる、などが挙げられる。

在外公館での投票は、公正確実な投票という点では評価できる。そして、国内選挙での不在者投票の制度を在外公館での投票に応用すれば、手続的にも問題なく実施することが可能である。しかし、在外公館での投票手続を進めるにあたって、実際にはかなりの困難が予想される。すなわち、不在者投票では投票管理者や投票立会人が必要であるが、それらの任務を在外公館の職員に委託することが妥当か、また、実際にも可能かという問題がある。在外公館のうちには少人数の職員のみのもとも少なくなく、投票所や投票箱の管理を円滑かつ確実に行うことができるかという疑問もある。在外投票が行われる多くの在外公館のそれぞれで、投票事務がミスなく実施されるか不安がないわけではない。在外公館での投票は、基本的には、郵便投票の補助的制度とすべきであろう。

(4) 小 結

投票の方法については、在外選挙人が各地に散在しているという在外選挙の特質上、郵便投票を原則とすべきであると思われる。たしかに、郵便投票における不正投票の可能性は否定することはできないが、それよりも在外選挙人の投票の便宜に配慮して、在外選挙人が選挙権を容易に行使できる投票方法の採用を図ることが必要である。不正投票の可能性を理由に郵便投票を否定することは、「角を溜めて牛を殺す」ことになりかねない。

この点に関連して、国内の郵便投票制度である身障者の在宅投票制度の推移が参考になる。在宅投票制度は、一九四九年の公職選挙法の制定時には採用されていたが、選挙の際に不正投票が頻発したという理由で一九五二年に廃止された。しかし、在宅投票制度の廃止によって、投票所まで行くことのできない選挙人は事実上選挙権を行使できないこととなり、それを違憲とする裁判所の判決も登場した（札幌地裁小樽支部判昭四九・一二・九判時七六二号八頁、札幌高判昭五三・五・二四判時八八八号二六頁）。そして、一九七四年に身障者の在宅投票制度が復活したという経緯がある。郵便投票制度が身障者にとって実質的な選挙権行使の手段であることを考えれば、在外選挙でも在外選挙人の選挙権を実質的に保障するうえで、郵便投票制度がきわめて有用であると思われる。

また、郵便投票とともに、在外公館での投票を並列的に採用することもまた、在外選挙人の広汎な選挙への参加を促すためには適切であると思われる。もっとも、在外公館での投票については、実際に選挙事務が煩雑にならないかという実務上の問題と、在外公館が選挙実施上の責任主体となることの是非という理論的な問題という二つの問題がある。

まず、選挙事務の煩雑さについては、在外選挙を導入する以上は在外選挙人への連絡と在外選挙の円滑な遂行のた

めに、在外公館の担当すべき任務が増加することはやむをえないところである。そして、在外公館での投票を行うことは、在外公館が行うべき多くの在外選挙事務の一環と解するならば、過剰負担とはいえず、むしろ、在外選挙人の多数の便宜のためには必要なことでもある。

しかし、在外選挙の実施のうえで在外公館にどのような地位と任務を与えるかという問題は、なお検討を要する。諸外国のうちで本国への郵便投票または代理投票を基本の制度にしているところ（カナダ、ドイツ、イギリス）では、選挙は主として国内の選挙管理組織によつて実施され、在外公館は広報活動などの補助的な事務を行うにすぎない。これに対して、日本の不在者投票制度を在外公館での投票に応用する場合には、在外公館での投票を正式の投票とし、在外公館の責任者が投票管理者（公選三八条）として投票を管理することになる。つまり、在外公館での投票の方式には、①在外選挙人について郵便投票のみを認め、在外公館での投票は実際には記入済みの投票用紙の在外公館への持ち込みと同投票用紙の日本国内への送付という補助的任務を行うこととする方式と、②投票用紙の交付、郵便投票の受付、在外公館での不在者投票という正式の投票事務を在外公館に委託するという方式の二つの選択肢がありうる。

そして、前述の在外公館での投票のもつ困難を考えると、②の在外公館での投票を正式の不在者投票として実施するという方式は、妥当なものとはいえないように思われる。むしろ、郵便投票を基本として、それを補完するものとして在外公館での投票を位置づけ、さらに、その在外公館での投票も、不在者投票における投票所での投票としてではなく、在外選挙人が在外公館に投票用紙を持ち込み、在外公館はそれを日本国内に送付することを事務的に補助することとするのが妥当であるように思われる。在外選挙人が外国でしばしば接する機会のある在外公館の協力は、在

外選挙を実施するにあたって不可欠であるが、その中心的な任務は郵便投票の補助にとどまり、選挙事務の実施自体は基本的に国内の選挙管理者に委ねられざるをえないように思われる。

以上のように考えると、在外選挙の投票方法としては、郵便投票で本国に直接投票する方法を中心としつつ、在外選挙人の投票の便宜のために、記入済投票用紙を在外公館に郵送また持ち込むことを認め、在外公館は当該投票用紙を本国へ送付するなどの補助的業務を行うこととするのが、最も穏当な方法であるように思われる。

VII 在外選挙の実施上の問題点

(一) 在外選挙の実施と国内選挙との関係

これまで述べてきたように、在外選挙は、衆議院と参議院の選挙について、国内選挙とリンクさせつつ、郵便投票および在外公館での投票という方法で行うこととした場合に、具体的にどのような実施手続で在外選挙が行われることになるか、さらに具体的に検討する必要がある。そして、在外選挙は地理的・時間的な制約を内包しているので、国内選挙と同等の厳正な手続を遵守することは困難であり、かなりの特例措置が必要になる。その際には、公職選挙法上の不在者投票の規定を参考に、在外選挙の実情に見合った制度を考案すべきことになる。

(二) 郵便投票

(1) 投票用紙の交付の申請

在外選挙人は、郵便投票を行うおうとする場合には、あらかじめ日本国内の選挙人名簿登録地の選挙管理委員会の委員長に対して、「在外選挙人証」を添えて、投票用紙の交付を申請する、というのが最も一般的な投票用紙の請求方法である。この点に関して、いくつか注意点を列挙する。

(a) 請求の相手方は、国内の選挙人名簿登録地の選挙管理委員会であるが、在外選挙に関する選挙管理委員会を組織して、在外選挙の管理を一括して行わせる場合には、当該在外選挙管理委員会に請求することになる。

(b) 在外選挙人証は、在外選挙人の選挙資格の確認の意味でも、投票用紙の二重交付の防止という意味でも、必要である。申請を受けた選挙管理委員会は、在外選挙人証に投票用紙を交付した旨を記載して、投票用紙とともに返送する。

(c) 投票用紙の申請は、郵便による時間経過を考慮して、選挙の期日のかなり以前から受理されるべきであろう。任期満了にともなう選挙は、衆・参とも任期満了の日から三〇日以内とされているので（公選三一条一項、三二条一項）、投票用紙の申請は、少なくとも任期満了の日から六〇日以前から受理するなどの時間的余裕が必要である。

(d) 投票用紙の記載について、現行公職選挙法は、衆議院議員および参議院（比例代表選出）⁽⁸⁾議員の選挙について、候補者名・政党名をあらかじめ投票用紙に印刷することとしているが（四六条）、在外選挙用の投票用紙は、選挙の公示日以前に作成・交付することとの関係で、候補者名・政党名の記載のない投票用紙を用いることになる（不在者投票に関する公職選挙法四九条参照）。

(e) なお、上記の投票用紙の申請の手続では、投票用紙の管理を厳格に行うという方針の下で、在外選挙人が選挙の都度投票用紙の交付申請を行うという方法を前提としていた。この申請・交付手続は、国内選挙へのリンクを前提

として場合には最も通常の方法といえる。しかし、この方法では、(c)でも論及したように、選挙の都度の申請は手間がかかるとともに、時間の切迫性のゆえに、在外選挙に参加する選挙人が大幅に減少する可能性がある。そこで、投票用紙の配付事務を簡略化して、本人申請によらずに選挙前にあらかじめ投票用紙を在外選挙人名簿の登録者に交付するという方法も考えられる。この方法では、投票用紙の管理は厳密にならず、本人に二度交付するおそれも生じうるが、不正投票に対するチェックは開票の時点で郵便投票の効力の審査に委ねることとし、さしあたり在外選挙人の選挙への参加を最優先させつつ、選挙事務の簡略化を図ることをまず考えるのであれば、投票用紙の事前交付の方法は、在外選挙の実施のうえで有力であろう。ただし、国内選挙において投票用紙の管理が従来厳密になされてきていることとの関係では、なお十分な検討を要すると思われる。

(2) 在外公館への投票用紙の交付の申請

在外選挙人は、在外公館に対しても投票用紙の交付を申請できるとするのが望ましい。ただし、在外選挙人にとっては、国内の選挙管理委員会との関係は疎遠であり、むしろ在外公館との関係が近いものとなっているからである。また、居住国の国内郵便による交付申請のほうが、海外郵便を利用するよりも概して迅速・確実であるからである。ただし、その際に申請を受けた在外公館は、単に日本国内の選挙管理委員会への申請を仲介するにとどまるのか、在外公館の長が投票管理者となつて投票用紙をみずから交付するのか、という問題がある。

在外公館の責任者が投票管理者となり、あらかじめ送付されている投票用紙を管理するという方法は、選挙の公正な実施のために有用である。しかし、現実の在外公館の人員及び態勢を考慮すれば、在外選挙の実施にあたって、各在外公館に選挙運営の責任を委ねることはかなり困難であるように思われる。投票用紙の管理は原則として選挙管理

委員会が行うこととし、在外公館は補助的に投票用紙の交付に関与するとするのが穏当であるように思われる。もつとも、在外選挙の前に予め在外公館に投票用紙を日本国内から送付し、在外選挙人からの投票用紙の申請に対して在外公館が交付するという方法も、在外選挙人の選挙権行使の便宜のために予備的に確保しておく必要があるだろう。

(3) 郵便による投票

投票用紙を受領した在外選挙人は、候補者の氏名を記載し、国内の選挙人名簿登録地の選挙管理委員会に郵送する、というのが郵便投票の原則である。

在外選挙人の投票の時期は、選挙の公示ののちである必要がある。公示の日に候補者が揃うのであって、それ以前の投票は無効と解さざるをえない。また、日本国内の選挙管理委員会への到達時期は、選挙日としてよからう。ただし、選挙日に発信した郵便投票を有効なものと認める制度もありうる（スウェーデンで採用されているとのことである）。これによれば、日本国内での開票が終了したのち、数日を経て最終的得票数が確定され、当選人が在外投票の結果によってくつがえるという事態も理論的には生じうる。しかし、このような選挙日以後に到着する郵便投票を有効とする制度は、日本の厳密な選挙手続の運用に照らして、日本で採用することについて支持が得られないように思われる。

(4) 在外公館への郵便投票

在外公館への郵便投票も、前述の在外公館への投票用紙の申請の場合と同様に、補助的手段として認められることが望ましい。ただし、在外公館への郵便投票の性質は、正規の投票ではなく、記入済投票用紙の本国への送付を仲介するものとするのが妥当である。在外公館への投票用紙の受付の期限は、投票を日本国内へと送付する必要があるの

で、選挙日より数日前に在外公館に到達することとせざるをえないであろう。

(三) 在外公館での投票

(1) 在外公館での投票の当否

在外公館での投票は、選挙の公示後の定められた投票日に在外選挙人が在外公館に出向いて、「在外選挙人登録証」を提示のうえ、投票所で投票を行う、というのが通常の方法である。この方法では、公職選挙法四九条の不在者投票に準じた方式により、在外公館の責任者が投票管理者となり、あらかじめ国内の選挙管理委員会から投票用紙の交付を受け、投票日に来所した在外選挙人に投票用紙を交付して投票させることになる。昭和五八年案では、「選挙の期日の公示又は告示の日から選挙の期日前五日までの間に、在外公館の長を管理する投票を記載する場所に行き、在外選挙人証等を提示して投票する」こととしていた。

しかし、前述のように、在外公館での投票を不在者投票類似の方法で実施することには、その実施のうえで問題が少なくない。むしろ、在外公館での投票としてではなく、在外公館への記入済投票用紙の持ち込みとし、在外公館が投票用紙を日本に送付する事務を担当することとするのが妥当であることは前述の通りである。また、実際に在外公館が記入済投票を受け付けるにあたって、在外日本国民の居住者の多い地域では付近の秩序を乱さないために持ち込みを制限したり、持ち込み日数を限定したり、ひいては、持ち込みを実施しないとする措置を認めざるをえない場合もあると思われる。在外公館の地域的特殊事情に対する配慮も必要となろう。

(2) 記入済投票用紙の日本国内への送付

在外公館に持ち込まれた記入済投票用紙（在外公館への郵便投票もそれに準ずる）を日本国内にどのように送付するかは、時間が切迫していることとの関係で重大な問題となる。昭和五八年案では、投票用紙をまず外交行のうで外務省に送り、それをさらに各市町村選挙管理委員会に送付して開票する、という手続をとることとしていた。

投票用紙の日本国内への送付について、在外公館の責任で送付するにせよ、日本国内の選挙管理委員会の責任で在外公館から集めるにせよ、在外公館で集約された記入済投票用紙は日本国内へと送付され、各市町村の選挙管理委員会にそれぞれ配分されて、開票されることになる。その際に、開票が急がれるのであれば、日本本国に集められた投票を成田付近の「在外投票開票所」で特別に一括して開票し、その結果を各市町村選挙管理委員会に連絡するという方法も考慮されてよい。

なお、開票を在外公館で行い、その結果を日本国内に連絡するという方法もありえないわけではなく、それによれば迅速で至便な開票が可能になる。しかし、公職選挙法では開票について、開票管理者・立会人を定め（六一条・六二条）、厳密な手続で開票を行い（六六条）、投票の効力を決定する（六七条以下）こととされており、このような確実な手続が各在外公館で実施できるかどうか疑問がある。とりわけ、在外選挙の投票は不在者投票の一種であり、投票管理者としての在外公館職員は投票を市町村選挙管理委員会等に送致する義務を負う（六〇条）にとどまるのである。つまり、他事記載など投票の有効・無効の確認等の権限まで各在外公館に委ねることには疑問がある。したがって、在外公館で開票をするのではなく、投票を国内に送付し、その後に関票すべきである。

VIII 在外選挙に関する一般的問題点

(一) 在外公館の役割

在外公館は、世界各地に居住する日本国民と強い結びつきをもっている以上、在外選挙において重要な役割を果たすことは疑いない。もともと、在外公館にどのような役割を課するかは、選挙の形態と関係する。具体的には、以下の三つが想定される。

第一は、在外公館で不在者投票を実施することとした場合の投票管理者としての役割である。それは、病院や老人ホームの長が投票管理者となり、所属する選挙人の投票を管理するのと類似して、日本国内の選挙管理委員会からあらかじめ投票用紙の送付を受け、在外選挙人に投票を行わせ、日本国内の選挙管理委員会に投票を送致するというものである。しかし、すでに論じてきたように、このような正式の投票管理者としての任務を在外公館に課することには、現実の在外公館の設備と人員に照らして実施態勢の面で不安が残る。在外公館は、在外選挙の実施にあたって基本的に補助的な役割を果たすにとどまり、在外選挙の法的管理は原則として郵便投票に基づいて、選挙管理委員会が行うとするのが妥当であろう。

第二は、日本国内の選挙管理委員会と在外選挙人との仲介する選挙の補助者としての役割である。在外選挙人の郵便投票や記入済投票用紙の在外公館への持ち込みにあたって、在外公館は在外選挙人の投票の日本への郵送を補助し、在外選挙における投票の円滑で確実な実施を制度的に助力すべき地位に立つ。

第三は、一般に、在外選挙の実施を支援・促進する役割である。在外選挙人への連絡ルートの確保、在外選挙制度の周知を図るための活動、選挙の際の投票日・候補者等の周知のための活動などがそれである。とりわけ、選挙の公示から選挙日までの期間が短く、しかも、日本国内の選挙管理委員会と在外選挙人とは地理的に離れた関係にあるという状況の下では、在外公館が選挙の広報のために果たすべき役割はきわめて大きい。

(二) 在外選挙に関する情報の在外選挙人への提供

在外選挙に関して、在外選挙人に提供されるべき情報には、①在外選挙一般の実施方法に関する情報と、②実際に行われる特定の在外選挙に関する情報とがある。

(1) 在外選挙一般に関する情報

選挙の実施方法、郵便投票・在外公館投票の手續その他の定型的な情報は、選挙期日と関係なく、常に提供する態勢を整えておくことが望まれる。情報の提供は、外国に居住するために日本から出国する日本国民に対して、出国の段階で在外選挙について周知徹底を図ることが効果的である。出国の段階で在外選挙人名簿への登録を勧めることも考慮されるべきである。在外公館においても、パンフレットをあらかじめ準備し、外国での居住登録を行う日本国民に在外選挙に関する情報を提供することが有用である。

(2) 特定の在外選挙の具体的実施に関する情報

日本国内の選挙においては、選挙にあたっての選挙公営として、選挙公報の配付、ポスターの掲示、選挙運動用葉書の無償供与、演説会の開催、新聞広告、政見放送などの方法によって候補者の周知徹底が図られている。これらの

うちで、在外選挙において実際に利用可能な方法は、選挙公報の配付と候補者名等の掲示に限定されよう。しかも、選挙公報の配付は選挙日程の時間的切迫性のために困難であり、候補者名簿の掲示も結局は在外公館内に掲示するなにとどまると推測される。

在外選挙の周知のための情報提供の方法はさまざまなものがあり、また、地域・国によって異なるので、どのような手段をとるかは、一定の限度で在外公館の裁量に委ねられよう。たとえば、現地のどの新聞に広告を出すか、どのような日本人組織に連絡・協力を依頼するかという問題は、それぞれの地域の特質に応じて、在外公館が決定すべきことがらとなるように思われる。ただし、選挙に関する情報は、時として特定の候補者に有利・不利の問題を惹起し、公正な選挙を害することになりかねない。したがって、在外公館の行うべき情報提供についても、その周知活動の基本方針は日本国内の選挙管理委員会その他の責任組織によって決定されることが必要である。その基本方針に沿って、在外公館による在外選挙の情報提供がなされるべきである。

(三) 選挙違反の取締り

(1) 選挙に関する規制

公職選挙法は、一三章において「選挙運動」について定め、事前運動の禁止（一二九条）、公務員等の地位利用による選挙運動の禁止（一三六条の二）、戸別訪問の禁止（一三八条）、文書図画頒布の制限（一四二条）など、さまざまな選挙運動の制限を規定している。また、一四章では「選挙運動に関する収入及び支出並びに寄付」について候補者等の金銭出納面からの規制を設け、一四章の三では「政党その他の政治団体等の選挙における政治活動」として、

政党の政治活動を規制している。そして、一五章の「罰則」では、買収及び利益誘導罪（二二一条）、選挙の自由妨害罪（二二五条）、詐偽投票罪（二三七条）などの選挙犯罪、事前運動・戸別訪問禁止等の制限違反（二三九条）、公務員の選挙運動等の制限違反（二三九条の二）、その他選挙運動に関する各種制限違反（二四三条以下）を処罰の対象としている。さらに、各種の支出・寄付の制限違反（二四六条以下）も罰せられる。

公職選挙法の選挙に関する規制は多岐にわたる。そして、処罰の対象となる行為にかぎっても、その主体の面では、候補者・出納責任者・政党・公務員・一般人などさまざまであり、規制される行為の面でも、買収や選挙妨害などの純粋な選挙犯罪から、公務員の職権濫用、ひいては戸別訪問などの選挙運動の特別の制限までさまざまである。国内での選挙違反は、選挙の終了後、警察の捜査・摘発を受け、少なからぬ数の逮捕者を出し、当選人の道義的責任が問われることも少なくない。総じて、国内での選挙違反は、厳正に規律されているといえる。

(2) 在外選挙における選挙違反

在外選挙においても、原則として公正な選挙の要請は働き、選挙違反は基本的に取り締まられなければならない。したがって、公職選挙法所定の制限規定ないし罰則規定は、基本的に在外選挙についても妥当するように、法制を整備することが必要である。昭和五八年案では、買収罪（公選二二一条）、選挙の自由妨害罪（同二二五条）、詐偽投票罪（同二三七条）、公務員の選挙運動の制限違反罪（同二三九条の二）など、公職選挙法上の主要な選挙違反規定は、ほぼすべて在外選挙にも適用されることとされていた。

選挙違反規制の観点からすれば、国内での選挙違反のうちで在外選挙にも適用可能なものは基本的にすべて適用することとするのが妥当なようにみえる。選挙の公正の理念に沿った在外選挙を進めるためには、選挙犯罪と評価され

る行為を十分にリストアップすることも必要のように思われる。

しかし、在外選挙における選挙違反行為を法令で広汎に掲げることには疑問がある。すなわち、第一に、実際の取締りの面で、日本の捜査当局が外国での犯罪行為を独自に捜査することが事実上も外交関係上もできない以上、外国での選挙違反行為は実際上は野放しにならざるをえず、したがって、そもそも取締りの困難な行為を選挙違反行為として法律で広く定めることは実効性の点で問題があること、第二に、外国での選挙活動は地域的・時間的に制約があり、したがって、選挙違反活動も相対的に少ないと推測されること、第三に、在外選挙にあつては外国の法に従うとともに外国の社会秩序を混乱させてはならず、したがって、選挙違反の取締法も外国の法秩序を尊重するものでなければならぬこと、という諸点に配慮する必要がある。したがって、在外選挙における選挙違反は国内法の規制と同等にすることは適当ではなく、買収や公務員の地位利用などの悪質な行為のみに処罰の対象を限定すべきであるように思われる。

また、さらに留意すべきことは、在外選挙における選挙違反が多様なことである。たとえば、外国で一般の日本国民が一般の日本国民に対してする違反行為の取締りは困難であるが、日本国内にいる候補者・出納責任者が在外選挙人に対して違反行為を行った場合には、当然処罰の対象となる。同様に、在外選挙の過程に関与する公務員が犯した選挙違反行為は厳正に処罰されるべきである。公職選挙法上の制限規定のうえでは、一般国民の行為が規制の対象となるものはそれほど多くはないことに留意すべきである。

詳細は、現行の公職選挙法の個々の禁止・制限規定および処罰規定の内容を検討して、在外選挙への適用の可否を決すべきである。

(四) 在外選挙の手續の瑕疵と選挙無効・再選挙

(1) 選挙の瑕疵と選挙無効

国内の選挙では、選挙の過程に瑕疵があり、それが選挙結果に異動を及ぼす場合には、選挙は無効とされ、再選挙が行われることになっている。公職選挙法は、選挙訴訟について、「衆議院議員及び参議院議員の選挙において、その選挙の効力に関し異議がある選挙人又は公職の候補者は、……当該選挙の日から三〇日以内に、高等裁判所に訴訟を提起することができる」(二〇四条)と定め、その訴訟において「選挙の規定に違反することがあるときは選挙の結果に異動を及ぼす虞がある場合に限り、……その選挙の全部又は一部の無効を……判決しなければならぬ」(二〇五条)と定めている。つまり、選挙無効の異議申立ないし裁判は、すべての選挙人および候補者が提起することができる、また、選挙管理委員会および裁判所は、選挙の無効を決定することができる。選挙無効が決定した場合には、四〇日以内に再選挙をすることになる(公選一〇九条、三四条)。

(2) 選挙無効原因

選挙は、①選挙の規定に違反していること、②選挙の結果に異動を及ぼすおそれのあること、という二つの要件が充たされたときに、無効となる。

選挙の規定違反とは、選挙の管理執行の手續に関する規定に違反することであり、法律違反ばかりでなく、命令違反も含む。また、明文の規定がなくても選挙の基本理念である自由公正の原則が著しく阻害されるときも選挙の規定に違反する場合にあたる。⁽⁹⁾ また、選挙の結果に異動を及ぼすおそれがある場合とは、規定違反がなかったならば選挙の結果につきあるいは異なった結果を生じたかも知れない場合をいう。⁽¹⁰⁾ 選挙の結果に異動を及ぼすことが確実である

必要はなく、その可能性があればよい。⁽¹¹⁾したがって、実際には、最下位当選人と次点当選人との得票数の差によって決まる。また、規定違反の影響を受けた選挙人数や投票者数が判明せず、その影響が全体に及ぶ場合には、選挙は無効となる。

選挙無効には、選挙区全体にわたり無効とする全部無効と、特定の選挙の投票区ないし開票区について無効とする一部無効とがある。選挙が全部無効とされる場合には、全選挙区で再選挙を行う必要があるが、一部無効の場合には当該投票区（開票区に含まれる投票区）でのみ再選挙を行えば足りる。

(3) 選挙無効の事例

これまで、裁判で選挙が無効とされた事例は少なくない。もともと、国政選挙において再選挙が行われたのは、昭和二年一〇月三十一日の衆議院議員選挙での一部無効に基づく再選挙⁽¹²⁾と、昭和二年一〇月一七日の参議院全国区で一部無効に基づく再選挙の二回⁽¹³⁾のみのである。

選挙無効と判断された事例で、在外選挙と関連のあるものをいくつか挙げると、以下のものがある。

- ① 瑕疵のある選挙人名簿によつてなされた選挙⁽¹⁴⁾。
- ② 投票所・選挙会の告示の瑕疵⁽¹⁵⁾、選挙すべき者の数の告示の瑕疵⁽¹⁶⁾。
- ③ 投票所の開閉時刻に違反して投票がなされた場合⁽¹⁷⁾。
- ④ 不在者投票において、選挙管理委員会が証明書の提示を求めず、正当事由を審査しないで投票用紙を交付した場合⁽¹⁸⁾。
- ⑤ 候補者の氏名・党派の掲示に、候補者の所属政党の誤記があつた場合⁽¹⁹⁾。

(4) 在外選挙における選挙の瑕疵

以上のような選挙無効の事由を検討すると、在外選挙の過程で選挙管理の執行に瑕疵が生ずるおそれがあることは否定できない。とくに在外選挙が開始された当初には、不慣れな手続によってミスが生ずる可能性が少なからず存在する。

もっとも、第一に、在外選挙が郵便投票によって行われ、在外公館の長が選挙の責任者とならない場合には、選挙の瑕疵が生ずる可能性はそれほど大きくはないこと、第二に、在外選挙での投票数は多くはないと推測され、したがって、在外選挙の執行の違法によって「選挙の結果に異動を及ぼす虞がある」とされる場合が少ないこと、という理由からして、在外選挙に瑕疵が生じ、再選挙を行わなければならないような事態がしばしば起こるとは考えられない。しかし、在外公館への記入済投票用紙の持ち込みや郵送の受付のミス、日本国内への投票用紙の運搬過程での事故など、再選挙につながるような瑕疵が生ずる可能性は否定できない。

そして、たとえば、衆議院小選挙区制での投票は、一つの在外公館での投票が三〇〇の選挙区に分散することになるため、仮に一つの在外公館での選挙が無効とされると、全選挙区の選挙に影響を及ぼすことになる。比例選挙についても、在外公館での選挙が無効となると、その再選挙によって選挙結果が変更されかねないことになる。また、逆に、衆議院選挙の一つの小選挙区の選挙が選挙無効で再選挙となった場合に、世界各地の在外選挙人について再選挙の投票を認めなければならないとすれば、多くの労力が必要となる。

(5) 在外選挙の瑕疵と選挙無効との切断の可能性

以上のように、在外選挙の瑕疵による選挙無効と再選挙が重大な影響をもたらすことを考えると、それに対する対

処の方法を考えておくことが必要になる。まず、再選挙の方法を在外選挙人による日本国内への郵便投票に限定すれば、市町村選挙管理委員会が在外選挙人数十万人に投票用紙を配付する労（もしそのような手続をとるとすればであるが）を別とすれば、必ずしも膨大な労力がかかることにはならない。しかし、全国レベルの再選挙につながる在外選挙の瑕疵が生ずるおそれはなお残る。そこで、在外選挙における瑕疵は選挙を無効とせず、ないしは再選挙を必要としない旨の規定を法律で定めることが考えられる。そして、たとえば在外選挙での投票を国内選挙の投票とは別に計算し、ある在外公館での違法な手続があつた場合でも、その在外公館での投票を有効投票に加算しないというかたちで処理するなどの方法を検討することが有用であるように思われる。

在外選挙における違法を選挙無効の原因にせず、あるいは在外選挙人に再選挙の機会を与えないことは、憲法三一条（適正手続の保障）や憲法一四一条（法の下の平等）に違反することにはならないかという疑問は当然に生じうる。しかし、ともかくも在外選挙を実現しつつ、他方で、そこから生ずるおそれのある手続的ミス是国内選挙に反映させないようにするためには、このような特別の立法措置をとることも許されるのではないかと思われる。とくに在外選挙の実施の当初において「さしあたり」として特別措置を導入することは考慮に値すると思われる。

IX 在外選挙の評価

在外選挙は、在外選挙人の声を国政に反映させるという点では、その実際上の効果はそれほど大きいとはいえない。けだし、在外選挙人の数が国内の有権者に比べてわずかであり、在外選挙の投票数も全体との対比でわずかであ

るからである。しかし、在外選挙は、外国在住の日本国民の日本への帰属意識の強化、日本の国際化の推進など、その理念においてはきわめて大きな意味があると思われる。在外選挙制度はぜひ実現されるべきであり、関係者はそのための努力を惜しんではならない。

在外選挙の実現のためには、国内の選挙のような厳正な手続を在外選挙に求めるのではなく、むしろ、実現可能な方法を弾力的に考案していくことが必要である。もちろん、国内の選挙の方法からまったく乖離してはならないが、国内法と調整のつくかぎりで特別措置を導入し、在外選挙にともなう種々の障害の克服を図るべきである。

さらに、在外選挙を実施するうえでは、在外公館の役割が重要なものとなる。在外公館の選挙への取り組みと実施体制の強化が望まれる。また、選挙事務は本来自治省の管轄であるところ、在外選挙にあつては外務省との協力が不可欠となる。両省は、それぞれの独自の立場を主張することなく、適切な役割分担を定め、協力して在外選挙の実現に向かうべきである。

注

(1) なお、一九九四年の改正公選法四六条によって導入された記号主義は、一九九五年一二月に再度改正され、再び「候補者の氏名を記入する」とこととされた。

(2) ただし、投票用紙が選挙期日の投票終了時までには市町村選挙管理委員会に到達していない場合には、投票は無効になる。このような矛盾を解決し、船員の人たちに投票の機会を保障するために、電話ファックスによる投票を認めるべきであろう。現在、インマルサット（衛星通信電話）は遠洋航海の船舶にはほぼすべて備えられており、技術的には何の問題もない。投票の秘密の保持や不正投票の可能性は否定できないが、それを理由にファックス投票を認めないことにすると、遠洋航行中の船員の人たちは投票できないままであるというより大きな害が生ずることになる。なお、ファックス投

票は、アメリカのカンサス州、ルイジアナ州、ニュージャージー州など一〇を超える州の不在者投票においてすでに導入されている。

(3) 国立国会図書館調査立法考査局『外国の立法』三三卷三号（一九九五）一頁以下、八頁参照。

(4) イギリス、フランスの代理投票について、『外国の立法』前出注（3）三頁、五頁等参照。

(5) 『外国の立法』前出注（3）八頁等参照。

(6) たとえば一九八四年二月二八日付毎日新聞朝刊、一九八七年一月一九日付朝日新聞朝刊論壇（秋沢公二）参照。

(7) 在外公館投票と郵便投票を併用する国として、カナダ、スウェーデン等がある。『外国の立法』前出注（3）八頁等参照。

(8) 投票用紙に関する一九九五年二月の法改正について、前出注（1）参照。

(9) 最判昭二七・一二・四民集三卷七号一五四〇頁。

(10) 最判昭二三・六・二六民集二卷七号一五九頁。

(11) 最判昭二九・九・二四民集八卷九号一六七八頁。

(12) 一九四九（昭和二四）年一月二三日施行の衆議院議員総選挙において、新潟県第二区のうち蒲原郡七谷村における選挙で、投票管理者、開票管理者、投票立会人および開票立会人が違法に選任され、無権限の者によって選挙事務が行われ、選挙手続も杜撰であった。そこで、同第二区から立候補して次点となったXが、選挙無効を主張して出訴した（Xの得票二万八千余票で最下位当選人との差四八三票、七谷村の有権者数二千五〇〇余人、投票者数一千六〇〇余人）。最高裁判決（最判昭二五・九・八民集四卷九号三五九頁）は、新潟県第二区中同県蒲原郡七谷村における選挙を無効とした原審を是認し、その結果、昭和二五年一〇月三十一日、同七谷村における再選挙が行われた。なお、再選挙の結果、当選人に異動はなかった。

(13) 一九五三（昭和二八）年四月二四日施行の参議院全国区選出議員選挙において、日本社会党候補者Xは最終当選者の

得票数に三八一票不足の次点となった。ところで、被告栃木県佐野市選挙管理委員会は、佐野市内の二カ所の投票所で公選法一七三条に基づく候補者の氏名および党派別の掲示をしたが、Xの所属政党を「日本共産党」と誤記し、これを四月一日から四月二十四日まで掲示した。そこで、Xは、選挙無効を主張して出訴した。最高裁判決（最判昭二九・九・二四民集八巻九号一六七八頁）は、所属党派の誤記が選挙違反であり、佐野市の投票数が一万八千票や最下位当選者との差三八一票等からして右の規定違反が「選挙の結果に異動を及ぼす虞がある」と判断して、佐野市における選挙を無効とした原審判決を是認した（ただし、当選人五三人中四七位までの者は当選を失わないとした）。この判決に従い、一九五四（昭和二九）年一〇月一七日、佐野市において参議院全国区選出議員選挙について再選挙が行われた。その結果、当初五四位で次点であったXが五三位となって当選し、当初の五三位の最下位当選者と逆転した。

（14） 最判昭三五・一二・二民集一四卷一三号二九九四頁。

（15） 福岡高判昭二九・一・二七行集五卷一号五六頁。

（16） 最判昭二九・四・三〇民集八巻四号九一九頁。

（17） 最判昭二八・六・一二民集七巻八号六九八頁。

（18） 最判昭二九・九・一七民集八巻九号一六四四頁。

（19） 前出注（13）参照。